Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

32

EXPOSÉ MAI 1990

LES POURPARLERS DE GENÈVE : UNE NOUVELLE RELATION ENTRE LES SUPERPUISSANCES AU SUJET DU NUCLÉAIRE ?

par David Cox

Les États-Unis et l'Union soviétique mènent depuis le mois de mars 1985 à Genève des négociations bilatérales sur la limitation des armes nucléaires. Au départ, les deux pays ont convenu de mener leurs entretiens sur trois plans distincts : les discussions sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI), les pourparlers sur la réduction des armes stratégiques (START) et les négociations relatives aux armes défensives et spatiales, qualifiées par les Soviétiques de pourparlers sur les « armes spatiales ».

À l'occasion du sommet de Washington, en décembre 1987, les deux parties ont signé le Traité sur les FNI, qui prévoit l'élimination progressive de toutes les armes à portée intermédiaire d'ici 1991 et une période subséquente de dix ans au cours de laquelle des inspections sur place pourront être menées pour vérifier le respect du Traité. À la même réunion, les présidents Reagan et Gorbatchev ont publié un communiqué exposant le cadre de travail sur lequel ils s'étaient entendus pour la conclusion d'un traité START. Ce cadre avait pour objectif de relancer les négociations de Genève, puisque l'on espérait signer une entente sur les armes stratégiques au sommet de Moscou, prévu pour juin 1988. En dépit de certains progrès enregistrés à Genève au cours des premiers mois de 1988, il restait d'importants points de désaccord entre les deux dirigeants au moment où ceux-ci se sont retrouvés à Moscou, du 29 mai au 2 juin 1988. Même si le sommet de Moscou a débouché sur deux accords précieux, l'un relatif à la création d'un centre bilatéral de réduction des risques nucléaires, et l'autre à un échange d'informations sur les lancements de missiles prévus par les deux pays, l'objectif principal des entretiens n'a pas été atteint. Par la suite, les deux parties ont convenu d'attendre l'élection du successeur de M. Reagan pour reprendre la négociation d'un accord START.

Le présent document passe en revue l'évolution des négociations sur les armes stratégiques et les systèmes de défense antimissiles qui se sont déroulées à Genève pendant la première année du gouvernement Bush. Pendant ce temps, les Soviétiques modernisaient leurs forces stratégiques, en déployant les missiles mobiles *SS-24* et *SS-25*, d'une part, et une nouvelle version (Mod. 5) du missile lourd *SS-18*, d'autre part. Les modalités de cette modernisation n'ont pas semblé susciter énormément de controverses au Kremlin. Le gouvernement Bush, par contre, a revu non seulement le déploiement des forces américaines, mais aussi l'orientation de l'Initiative de défense stratégique (IDS). Cet examen de politique entrepris à Washington a considérablement influé sur le cours des négociations START à Genève.

LE RÉEXAMEN STRATÉGIQUE DE M. BUSH ET LES NÉGOCIATIONS START

À Genève, la dixième série de négociations s'est terminée le 16 novembre 1988, soit une semaine exactement après l'élection du nouveau président américain. Comme les précédentes, cette série a été caractérisée par un important accord de principe entre les parties, mais aussi par de sérieuses divergences quant au contenu même du projet de traité, qu'il s'agisse des détails complexes en matière de vérification ou des règles applicables à certains systèmes d'armes. À l'occasion d'un discours d'adieu prononcé à la Maison-Blanche le 17 novembre, le président Reagan a qualifié les négociations d'« excellent point de départ ». Il a également dressé la liste des principaux points de friction entre les deux pays : les missiles mobiles, la modernisation des missiles balistiques intercontinentaux « lourds » (ICBM), les limites secondaires relatives aux ogives montées sur ICBM, le mode de comptabilisation des

missiles de croisière air-sol (ALCM) et des missiles de croisière lancés depuis un sous-marin (SLCM) et, enfin, le lien entre, d'une part, la conclusion d'un accord de réduction des forces stratégiques offensives et, d'autre part, le Traité concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques (ABM) et la question générale des défenses spatiales.

Il s'est vite avéré, cependant, que l'administration Bush ne poursuivrait pas les négociations avant d'avoir revu sa propre position. Quelques-uns ont vu dans certaines nominations à des postes clés le présage d'un bouleversement de la politique américaine. On savait, en particulier, que Brent Scowcroft, le nouveau conseiller en matière de sécurité nationale, était favorable au *Midgetman*, un ICBM mobile à ogive unique, alors que les négociateurs de Reagan avaient préconisé l'interdiction de tous les missiles mobiles. Avant son entrée en fonction, Scowcroft avait également laissé entendre que les États-Unis pourraient envisager une interdiction complète des SLCM. Il avait par ailleurs critiqué les essais menés dans le cadre de la Guerre des étoiles, en disant qu'ils risquaient de contrevenir à l'interprétation traditionnelle du Traité ABM. M. Scowcroft prétendait, en effet, que le fait d'avoir à respecter le Traité pendant encore dix ans ne nuirait pas vraiment aux travaux de recherche de la Guerre des étoiles. La nomination de Richard Burt, en février 1989, au poste de chef de la délégation américaine à Genève, constituait un autre indice de changements possibles, Burt ayant, dès son arrivée, mis sur le tapis un projet d'interdiction du *SS-18*, un ICBM soviétique « lourd » et des missiles mobiles à ogives multiples (le *SS-24* soviétique, déjà déployé en quelques exemplaires, et le missile *MX*, si Bush avait décidé de le déployer dans sa version mobile).

Dans les premiers mois de 1989, toutefois, le gouvernement américain ne pensait pas surtout aux détails de l'accord START, mais plutôt à la structure générale et à la modernisation de ses propres forces stratégiques, que ce fût en dehors du contexte de la limitation des armements ou après la signature d'une éventuelle entente START. C'est peut-être à cause de ce long débat interne, qu'au moment où les deux parties ont finalement repris les négociations, quelque six mois après l'investiture de Bush, les conclusions du réexamen stratégique n'avaient toujours pas été officiellement annoncées. On ne savait pas non plus dans quelle mesure les propositions que la nouvelle équipe américaine amenait à Genève étaient vraiment différentes de celles du gouvernement Reagan.

Il existe un certain nombre de facteurs expliquant pourquoi les négociations START ont tant tardé à reprendre et pourquoi l'équipe de négociation américaine est finalement revenue à Genève avec une position relativement peu différente de celle de ses prédécesseurs. Premièrement, étant donné que les audiences de confirmation de M. John G. Tower, candidat de M. Bush au poste de Secrétaire à la Défense, ont duré longtemps et que le Sénat a fini par rejeter la nomination de toute façon, on n'a pas pu entendre la position du Bureau du Secrétaire à la défense dans ce débat interne au cours des quelques premiers mois déterminants de l'administration Bush.

Deuxièmement, au début de 1989, les négociations sur les armes stratégiques, qui formaient depuis vingt ans la pierre angulaire du processus de limitation des armements entrepris par les superpuissances, ont semblé éclipsées par la nouvelle perspective d'un accord sur les armes conventionnelles en Europe. En mai 1989, Richard Burt a nié que son gouvernement privilégiait désormais la solution d'une entente sur les forces classiques par rapport à celle d'un traité START. Il ne faisait aucun doute, cependant, que devant cette occasion unique qui leur était donnée de réduire leurs troupes en Europe, les négociateurs étaient beaucoup moins motivés à relancer les négociations START.

Troisièmement, on pouvait penser que les contraintes budgétaires, ajoutées aux programmes militaires, allaient jouer un rôle de plus en plus important dans les choix américains en matière de déploiements de forces stratégiques, et ce, indépendamment des impératifs de la limitation des armements. Le 25 avril 1989, le nouveau Secrétaire à la défense, Richard Cheney, a soumis au Congrès un budget révisé, réduit au total de 10 milliards de dollars par rapport au premier budget présenté en janvier par le président sortant pour l'exercice 1990.

Essentiellement pour des raisons de rentabilité, l'Aviation nationale américaine avait déclaré pencher très nettement pour la version montée sur rails de l'ICBM *MX* à ogives multiples. Le Congrès, quant à lui, continuait de privilégier l'option du *Midgetman* mobile à ogive unique. Cheney n'avait eu d'autre choix que de retenir les deux missiles. Dans son budget, il a proposé de fabriquer et de déployer d'ici 1992 cinquante missiles *MX* montés sur rails, tout en continuant la mise au point du *Midgetman* en vue d'un déploiement à partir de 1997.

Cette solution allait permettre aux États-Unis, comme l'a fait remarquer Cheney, de « rattraper » les Soviétiques, qui disposaient déjà d'ICBM mobiles, soit le *SS-25* à ogive unique et le *SS-24* à ogives multiples. Mais ce choix était cependant en contradiction avec la position des négociateurs américains à Genève, qui demandaient une interdiction de tous les missiles mobiles. Par la suite, Cheney a expliqué que les États-Unis continueraient de réclamer cette interdiction tant et aussi longtemps que le Congrès n'approuverait par les déploiements de missiles mobiles et que les Soviétiques n'accepteraient pas un régime permettant de fixer des limites vérifiables aux déploiements en question.

Mais le projet de budget présenté par M. Cheney n'a satisfait le Congrès qu'à moitié. D'influents députés favorables à l'option du *Midgetman*, comme Les Aspin, président du *House Armed Services Committee*, craignait en effet que ce missile ne fasse les frais de réductions budgétaires après le déploiement du *MX* mobile monté sur rails. D'autant plus que le gouvernement semblait incapable de déterminer les priorités dans ses programmes de modernisation des forces stratégiques, et ce en dépit de la perspective d'une diminution à long terme du budget de la défense. En présentant ce même budget, Cheney a répété par exemple qu'il était en faveur du bombardier indétectable *B-2*, même s'il prévoyait d'en prolonger d'un an le calendrier

de production et même s'il avait annoncé une augmentation du budget du *B-1B*. En indiquant, à l'occasion d'un discours prononcé au mois de février en Norvège, que les États-Unis comptaient toujours déployer 230 bombardiers *B-1B* et *B-2*, l'ancien conseiller spécial Paul Nitze a précisé que le nombre des bombardiers stratégiques que l'on envisageait de déployer resterait le même, avec ou sans traité START. Comme nous le verrons plus loin, cela était rendu possible par les règles de décompte des ALCM et des bombes à chute libre proposées par les Américains dans leur projet de traité.

Les mêmes considérations s'appliquaient pour la Marine nationale américaine. Au cours de la semaine qui a suivi le 25 avril 1989, date où M. Cheney a présenté son budget au Congrès, des porte-parole de la Marine ont annoncé leur intention de construire d'ici 1999 vingt et un sous-marins opérationnels *Trident*, ce qui permettrait aux États-Unis de déployer plus de 4 000 ogives. Or, le cadre de travail pour la conclusion d'un accord START limitait à 4 900 le nombre total d'ogives montées sur missiles balistiques. À titre de comparaison, avec dix-sept bâtiments (ce qui voudrait dire que le dernier devrait être autorisé au cours de l'exercice 1991), les États-Unis pourraient déployer 3 244 ogives, soit une bonne partie des 4 900 autorisées par le cadre START. Interrogés sur la question de savoir si le pays avait vraiment besoin d'autres sous-marins, des porte-parole ont expliqué l'apparente anomalie en faisant ressortir une caractéristique importante de la proposition START. Alors que, par le passé, on avait supposé que le nombre d'ogives par missile serait le nombre maximum d'ogives déployées lors d'essais en vol, le projet d'accord START n'empêcherait pas les signataires de placer un plus petit nombre d'ogives sur un plus grand nombre de plate-formes. Cela signifiait, par contre, qu'il faudrait procéder à des inspections plus approfondies pour vérifier que la plate-forme en question transporte effectivement le nombre d'ogives déclaré, et non pas le nombre maximum d'ogives qu'elle est capable de transporter.

Au cours des mois qui ont suivi le discours prononcé par Cheney en avril 1989 pour présenter son budget, le nouveau « profil » des forces américaines n'a pas beaucoup évolué. Même si le Congrès a continué de faire pression pour annuler ou réduire le programme des *B-2*, pour diminuer le nombre des sous-marins *Trident* et pour annuler, soit le *MX*, soit le *Midgetman*, soit les deux, tous ces programmes, ainsi que celui du missile de croisière perfectionné, sont réapparus au budget de l'exercice 1991, soumis au Congrès en février 1990. En admettant que les décisions sur le *MX* et sur le *Midgetman* ne découlaient pas du réexamen des politiques, Cheney a reconnu que « bien gentiment, de façon bien disciplinée, . . . on avait élaboré la stratégie, puis qu'on s'était occupé ensuite du budget ». Mais pour ce qui est du gouvernement Bush dans tout cela, ni les budgets successifs, ni le réexamen stratégique, n'ont véritablement modifié en profondeur les projets américains de modernisation des forces stratégiques.

Le réexamen stratégique entrepris par le gouvernement Bush avait pour but de donner le ton de la reprise des négociations à Genève. Dans la mesure toutefois où cet examen n'a débouché sur aucune définition précise de la composition des forces stratégiques américaines, son premier effet a été d'interrompre les négociations de Genève entre novembre 1988 et juin 1989. Par ailleurs, au moment où les pourparlers ont finalement repris, la délégation américaine n'avait pas grand nouveau à proposer à Genève. En effet, la position des États-Unis à la table de négociation START les obligeait à défendre tous les systèmes d'armes en cours de mise au point dont, ironie du sort, les missiles mobiles qu'officiellement, ils continuaient de vouloir interdire.

LA RENCONTRE DE JACKSON HOLE

Entre juin 1989 et le printemps 1990, il y a eu trois autres séries de négociations à Genève, sans compter deux réunions ministérielles : l'une à Jackson Hole, dans le Wyoming, en septembre 1989, et l'autre, à Moscou, en février 1990. Les présidents Bush et Gorbatchev se sont également rencontrés en décembre 1989, lors d'un mini-sommet à Malte. L'objectif de cette rencontre consistait, entre autres choses, à relancer les négociations de Genève. Toutes ces réunions avaient pour but d'ouvrir la voie au sommet de Washington, prévu pour juin 1990, au cours duquel on voulait signer un accord de limitation des armements stratégiques.

Au moment de la reprise des pourparlers en juin 1989, le cadre de travail pour les négociations START, accepté par les deux parties au sommet de Washington en décembre 1987, était resté largement intact. En résumé, ce cadre était le suivant :

- limiter à 1 600 le nombre de vecteurs stratégiques nucléaires, le terme « stratégique » étant défini de façon à inclure les ICBM et les bombardiers lourds portant à plus de 5 500 kilomètres, ainsi que les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins balistiques (SSBN).
- limiter à 6 000 le nombre d'ogives montées sur ces vecteurs (ce qui limitait pour la première fois le nombre total d'ogives déployées, et pas seulement le nombre de missiles déployés).
- imposer, à l'intérieur de ce dernier plafond, une limite secondaire de 4 900 pour le nombre total d'ogives montées sur ICBM et sur SLBM, ce qui permettait à chaque camp de choisir la répartition qu'il préférait entre les ICBM et les SLBM.
- imposer une limite secondaire de 154 pour le nombre de missiles « lourds », lesquels ne pourraient transporter plus de 1 540 ogives; par souci de commodité, on a qualifié de « lourd » un ICBM de taille comparable ou supérieure à celle du *SS-18*.
- limiter la charge utile éjectable de ces vecteurs, de façon à ce que, une fois mises en oeuvre les réductions décidées, le total de la charge utile éjectable des ICBM et des SLBM soviétiques soit ramené à un niveau représentant approximativement la moitié du niveau actuel, aucun des deux camps ne devant par la suite excéder la nouvelle limite fixée.

Mais il restait un certain nombre de questions en suspens, dont la plus importante était peut-être l'éternel problème du lien entre les négociations d'une part, et le Traité ABM et le

déploiement de défenses antimissiles balistiques, d'autre part. Dans le contexte plus particulier de la réduction des forces offensives, toutefois, les questions non résolues avaient trait aux missiles mobiles, à l'imposition de nouvelles limites sur les ICBM lourds, aux règles de comptabilisation des ALCM et à la limitation éventuelle du nombre de SLCM. Il restait en outre aux groupes de spécialistes réunis à Genève certains points techniques complexes à régler en matière de vérification.

Au cours de la série de négociations relativement brève qui a commencé en juin pour se terminer au début du mois d'août 1989, il n'y a, pour ainsi dire, eu aucun progrès sur l'une ou l'autre de ces questions clés. Dans la mesure, par conséquent, où il était de plus en plus douteux qu'on parvienne à un accord START, la réunion de Jackson Hole, organisée en septembre dans le Wyoming entre le ministre américain des Affaires étrangères, M. James Baker et son homologue soviétique, M. Édouard Chevardnadze, était d'autant plus déterminante. À l'issue de la rencontre, les deux parties ont estimé que leurs entretiens avaient permis de débloquer la situation, et ils ont confirmé qu'un accord START pourrait être préparé à temps pour la réunion fixée vers le milieu de l'été 1990, à Washington. En ce qui concerne les questions en suspens, le sommet de Jackson Hole a été l'occasion, pour les deux parties, de faire une série de nouvelles propositions et de parvenir à d'autres accords de principe.

LES MISSILES MOBILES

Depuis le début des négociations START, les États-Unis ont exprimé de très sérieuses réserves quant à la possibilité de vérifier le respect des limites imposées, le cas échéant, au nombre de missiles mobiles, si ces derniers devaient être inclus dans le total global d'ICBM autorisé. Les inquiétudes américaines tenaient essentiellement aux difficultés inhérentes à la localisation et au décompte des missiles mobiles. Ainsi, les missiles montés sur rail, tout comme les mobiles en stock, sont aisément camouflables, et ils sont prêts en peu de temps. En faisant leurs propositions en matière de vérification, les parties en présence ont donc cherché à restreindre les zones de déploiement des missiles mobiles. Elles ont aussi essayé de favoriser la mise en oeuvre des moyens techniques nationaux de vérification. C'est ainsi qu'il a été proposé d'exiger des futurs signataires qu'ils ouvrent leurs abris à des heures prescrites pour permettre l'observation par les satellites de l'autre camp.

Mais les États-Unis, peu convaincus de la fiabilité de pareilles méthodes, ont demandé une interdiction totale des missiles mobiles. Dans le cadre de l'examen stratégique de M.Bush, M. Richard Burt a officieusement présenté une proposition modifiée d'interdiction des missiles mobiles « mirvés » — c'est-à-dire équipés d'ogives multiples indépendamment guidées. Il a fait valoir, en effet, qu'on pouvait dissimuler beaucoup plus d'ogives avec ce type d'armes et se trouver, de ce fait, confronté à un problème de vérification beaucoup plus important que dans le cas des missiles mobiles à ogive unique.

Si la vérification constitue indubitablement une difficulté technique dans le cas des missiles mobiles, les Soviétiques, comme on pouvait s'y attendre, se sont dits opposés à la solution d'une interdiction complète, puisqu'ils ont déjà amorcé le déploiement de deux nouveaux systèmes — le *SS-25* à ogive unique et le *SS-24* à huit ogives. De plus, contrairement à ce qui se passe pour les États-Unis, la majorité des ogives soviétiques sont pour l'instant montées sur ICBM fixes, basés au sol, donc vulnérables aux attaques anti-forces de missiles américains extrêmement précis tels que le *MX* et le *Trident D-5*. À Jackson Hole, les États-Unis se sont déclarés disposés à retirer leur proposition d'interdiction des missiles mobiles dans le cadre des négociations START si le Congrès acceptait de financer leurs missiles mobiles. Les deux parties ont également convenu de poursuivre leurs travaux sur la question de la vérification d'éventuelles limites imposées sur le nombre de ces missiles.

LES MISSILES DE CROISIÈRE MER-SOL (SLCM)

Depuis le début des négociations START, les SLCM constituent entre les deux parties l'un des points de dissension les plus importants et l'un des problèmes les plus insolubles. En principe, l'Union soviétique aimerait inclure tous les SLCM portant à plus de 600 km dans le nombre maximum global d'ogives autorisé par le projet de traité START; les États-Unis, quant à eux, proposent d'exclure complètement les SLCM de l'accord, sous prétexte qu'il est impossible de distinguer avec certitude les SLCM nucléarisés des SLCM conventionnels. Les États-Unis envisagent de déployer environ 4 000 SLCM, dont 800 environ pourraient être équipés d'ogives nucléaires. Ils estiment non seulement que le problème de vérification est trop complexe, mais aussi que les propositions soviétiques, préconisant entre autres choses des inspections à bord, visent à limiter l'expansion des forces navales américaines, classiques ou nucléaires.

Avec la déclaration qu'ils ont publiée en 1987 à l'issue du sommet de Washington, les deux parties en présence ont fait un pas timide vers le compromis sur cette question en s'engageant à signer un accord prévoyant une limitation du nombre des SLCM en dehors du plafond de 6 000 ogives. Par la suite, on n'a pas beaucoup progressé sur la question de savoir quelle pourrait être cette limitation, ni sur les modalités de vérification. En juillet 1989, au moment où les deux pays en négociation proposaient divers régimes de vérification, l'Union soviétique a effectué dans la Mer noire une expérience insolite, en coopération avec un groupe privé américain, le *Natural Resources Defense Council* qui avait déjà participé à un programme mixte de surveillance des essais d'armes nucléaires menés par l'URSS. Les scientifiques soviétiques et américains ont mesuré les rayonnements émis par un missile de croisière équipé d'une

ogive nucléaire, monté sur un navire de guerre soviétique, pour voir s'il était possible de distinguer entre le missile nucléaire et les ogives conventionnelles voisines. Les mesures ont été faites depuis un hélicoptère et un navire situé à proximité : le but de l'exercice consistait à prouver que des inspections indiscrètes à bord ne seraient pas nécessaires pour vérifier le respect d'une éventuelle interdiction des SLCM nucléaires.

Bien que l'expérience ait réussi, il faut dire aussi qu'elle était manifestement limitée, dans la mesure où l'on n'avait pris aucune disposition pour dissimuler l'arme nucléaire et la soustraire aux moyens de détection. Les autorités américaines n'ont pas paru convaincues, alors que les Soviétiques ont prétendu qu'il suffirait de disposer d'un matériel plus perfectionné pour détecter même les armes délibérément dissimulées. En août 1989, les deux négociateurs principaux, M. Burt pour les États-Unis, et M. Yuri Nazarkin pour l'Union soviétique, ont présenté leurs positions respectives devant la Conférence du désarmement à Genève. Se faisant peut-être le porte-parole de son gouvernement, opposé à l'interdiction des SLCM nucléaires, M. Burt a exprimé une fois de plus la position de Washington, à savoir qu'il n'existait toujours aucun moyen efficace de vérifier le respect des limites imposées pour le nombre de SLCM fabriqués et stockés. M. Nazarkin, par contre, a exposé une méthode de vérification détaillée. Il a proposé d'ouvrir, dans les usines, des postes de surveillance pour vérifier la production de missiles. On pourrait aussi, grâce à un système d'étiquetage, recenser les missiles et les installations, de manière à pouvoir reconnaître les SLCM conventionnels des SLCM nucléaires, lesquels ne seraient montés que sur certaines catégories déterminées de sous-marins et de navires. Enfin, dernière précaution, les inspections à bord, qui permettraient aux parties signataires de vérifier que les limites imposées pour le nombre de SLCM nucléaires sont bel et bien respectées.

Nul doute que ce mécanisme complexe a apporté de l'eau au moulin de certains qui, telle la Marine nationale américaine en particulier, étaient déjà absolument persuadés que les méthodes de vérification étaient trop indiscrètes. En arrivant à la réunion du Wyoming, les États-Unis n'envisageaient qu'une seule éventualité : un échange de renseignements non obligatoire sur les déploiements prévus de part et d'autre. Mais les Soviétiques avaient considérablement remanié leur position. Sans renoncer à vouloir limiter le nombre des SLCM, ils ont laissé entendre que l'on pourrait retirer ces missiles des négociations START et les aborder dans un accord séparé, mais connexe. M. Chevardnadze a également indiqué que les SLCM pourraient faire l'objet d'une série de négociations plus vaste sur la maîtrise des armements navals. Même si ce dernier lien était tout aussi inacceptable aux yeux de M. Bush, pour l'instant opposé à toute forme de négociation en matière de limitation des armements navals, le changement de cap des Soviétiques semblait ouvrir la voie à un compromis qui allait permettre la réussite des négociations START sans qu'il y ait accord sur les SLCM.

LES MISSILES DE CROISIÈRE AIR-SOL (ALCM)

Le mode de comptabilisation des missiles de croisière aéroportés (ALCM) constitue depuis longtemps un sujet de discorde avec lequel les négociateurs n'ont pas eu autant de succès lors du mini-sommet du Wyoming. Du point de vue des Soviétiques, tous les ALCM d'une portée supérieure à 600 km devraient être inclus dans le plafond des 6 000 ogives. Pour chaque bombardier, on comptera le nombre d'ALCM qu'il est équipé pour transporter, ce chiffre devant être confirmé par des inspections sur place.

Les États-Unis repoussent cette solution pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le critère des 600 km engloberait probablement le *SRAM II*, un nouveau missile lancé d'avion à distance de sécurité, qui a échappé jusqu'à présent au plafond des ogives, puisqu'il est assimilé aux bombes à chute libre. (Un bombardier stratégique transportant des bombes à chute libre compte comme un vecteur et comme une ogive, indépendamment du nombre de bombes et de SRAM qu'il est capable de transporter.) Deuxièmement, arguant que les bombardiers lourds ne transporteront que rarement, sinon jamais, le nombre maximal d'ALCM qu'ils sont capables de transporter, le gouvernement américain propose plutôt d'adopter une règle de décompte nominale de dix ALCM par bombardier désigné. Toutefois, une règle ainsi normalisée n'a pas la même signification pour les deux camps. Les bombardiers soviétiques *Bear-H* et *Blackjack* ne peuvent transporter que douze ALCM chacun, tandis que le *B-52-H* et le *B-1B* peuvent en transporter vingt, voire vingt-quatre dans certains cas. Étant donné que les deux camps sont toujours d'accord pour accepter la règle fixée dans le cadre des négociations START en vertu de laquelle les bombardiers lourds transportant des bombes à chute libre compteraient comme un vecteur et comme une ogive, compte tenu des plafonds proposés, les États-Unis en particulier restent capables de déployer en réalité beaucoup plus d'ogives que l'on en compterait aux fins du plafond de 6 000 unités.

Même si le sommet du Wyoming n'a pas permis de régler la question des ALCM, le compromis semblait encore possible pour les autres questions en suspens. Contrairement à ce qui se passe pour les SLCM, la question des ALCM est simplifiée par le fait que le vecteur des ALCM est relativement facile à reconnaître; c'est là un aspect qui avait permis de faire aboutir les négociations SALT II. Le problème, toutefois, tenait davantage à la négociation d'une formule équitable qu'à la vérification en tant que telle.

VÉRIFICATION ET STABILITÉ

Lors de leur rencontre dans le Wyoming, les deux parties ont également signé un accord-cadre en matière de vérification et de stabilité. Quelques modifications mises à part, cet accord reprenait la série de propositions déposée par les États-Unis en juin 1989, au moment où les Américains avaient laissé entendre que l'on pourrait

convenir d'un ensemble de mesures de vérification avant la signature d'un traité en tant que tel. Les mesures acceptées en principe dans l'accord-cadre étaient les suivantes :

1) Un échange d'informations sur les stocks d'armes nucléaires avant et après les réductions. Compte tenu de la complexité que suppose un échange de données, on avait proposé de faire des échanges préalables de renseignements pour faciliter la négociation du traité final.

2) La surveillance à titre expérimental des usines de fabrication des missiles mobiles. En vertu du Traité sur les FNI, les deux parties avaient institué un mécanisme de surveillance aux points d'accès des usines pour vérifier que l'autre camp ne produit plus de missiles. Étant donné que l'accord START ne devait pas interdire, mais seulement limiter, la production de ces missiles, le processus de surveillance s'annonçait considérablement plus exigeant. Le concept de surveillance expérimentale présentait également l'avantage de rassurer les États-Unis, qui craignaient d'avoir plus de difficultés à vérifier le nombre de missiles mobiles entreposés que déployés.

3) L'inspection directe des ogives de missiles ou des véhicules de rentrée. À toutes fins pratiques, cette disposition permettait aux deux parties d'abandonner le vieux principe voulant qu'un missile est réputé transporter le nombre de missiles avec lequel il a effectué les essais en vol. Cette proposition des États-Unis permettait désormais aux deux camps d'indiquer le nombre d'ogives déployées sur un missile donné, comme le *MX* ou le *D-5*, et d'accepter le principe des inspections sur place destinées à vérifier le respect des dispositions du traité.

4) L'interdiction de chiffrer les données télémétriques relatives aux essais des missiles en vol. Le gouvernement Reagan avait souvent allégué que le fait, pour les Soviétiques, de chiffrer les données concernant les essais de missiles, était contraire à SALT II. Mais le projet d'interdiction ne précisait pas exactement quel genre de données il serait proscrit de chiffrer. En outre, les Soviétiques, qui s'étaient déjà déclarés favorables à une interdiction, ont ensuite proposé de l'étendre aux essais de missiles de croisière, ce à quoi les États-Unis se sont dits carrément opposés.

5) L'inspection et l'étiquetage des armes. Dans le cadre de cette proposition, il s'agissait essentiellement de faire des exercices pour apprendre aux deux parties à vérifier le nombre d'ogives sur un missile. C'était une idée absolument nouvelle, qui supposait aussi que les inspecteurs soviétiques seraient autorisés à embarquer à bord des sous-marins américains capables de transporter des missiles balistiques. De plus, les deux parties ont proposé de faire une démonstration des techniques d'étiquetage des missiles avec des résines époxydiques contenant des particules réfléchissantes, du moins dans le cas des États-Unis.

6) Les SLBM. Enfin, les États-Unis et l'URSS ont convenu d'aborder le problème des SLBM à courte durée de vol.

Depuis longtemps déjà, les États-Unis craignaient que ses forces de commandement, de contrôle et de représailles soient à la merci d'une attaque-surprise de missiles balistiques lancée par des SSBN soviétiques disposés au large des côtes américaines.

Parallèlement à ces mesures, le sommet du Wyoming a débouché sur un accord secondaire faisant suite, lui aussi, à des propositions américaines. Washington avait en effet suggéré que l'on notifie chaque année à l'autre partie au moins un grand exercice de forces stratégiques faisant intervenir des bombardiers lourds.

MALTE ET MOSCOU

À y regarder de près, la réunion du Wyoming a donc donné moins de résultats substantiels qu'on aurait pu le croire à prime abord, puisque les problèmes essentiels des ALCM, des SLCM, des missiles mobiles et des défenses stratégiques sont restés sans réponse. Mais après cette rencontre, on a commencé à croire qu'il serait bientôt possible de conclure un traité START, dont le texte pourrait même être prêt à temps pour le sommet de l'été 1990. Par la suite, malheureusement, les pourparlers de Genève ont repris comme à l'accoutumée, lents et pénibles. Entre la réunion du Wyoming et le sommet de 1990 prévu à Washington, toutefois, deux autres rencontres politiques de haut niveau ont été organisées, qui avaient pour but de faire aboutir les pourparlers.

Premièrement, les 2 et 3 décembre 1989, MM. Bush et Gorbatchev ont eu un mini-sommet à Malte. Même s'ils n'ont discuté aucune proposition précise, les deux présidents ont convenu d'accélérer le processus START et de régler tous les détails importants, à temps si possible pour signer un traité lors du sommet de 1990. Plus précisément, MM. Baker et Chevardnadze ont été invités à se rencontrer au début de l'année 1990 pour résoudre trois dossiers en suspens : les ALCM, les données chiffrées et les missiles non déployés.

MM. Baker et Chevardnadze se sont rencontrés à Moscou du 7 au 8 février 1990. Contrairement à ce qui s'était passé pour la rencontre du Wyoming, cependant, les communiqués de presse n'ont donné aucun détail sur les accords conclus. Au sujet des ALCM, la déclaration des ministres faisait simplement état de « progrès importants », même si, comme nous l'avons vu plus haut, les parties en présence ne s'entendaient toujours pas sur la portée des ALCM à inclure, les États-Unis continuant d'insister sur une portée de 1 500 km, tandis que l'Union soviétique voulait 600 km. Selon des sources officieuses, toutefois, les deux parties en présence auraient convenu d'adopter deux règles de décompte séparées : dix ALCM pour les bombardiers américains, et huit pour les bombardiers soviétiques, l'URSS se voyant accorder le droit de déployer plus de bombardiers transportant des ALCM pour compenser son infériorité numérique.

Étant donné que les bombardiers américains peuvent transporter jusqu'à vingt missiles de croisière chacun, contre douze pour les bombardiers soviétiques, cet accord exclurait

du traité bon nombre d'ogives stratégiques (d'autant plus que se profilait à l'horizon la possibilité d'une entente sur les SLCM). Le communiqué de la réunion précisait que les SLCM feraient l'objet de déclarations séparées, « politiquement exécutoires », applicables pendant toute la durée du traité START, mais sans spécifier la nature de ces déclarations. On sait de source officieuse que les parties ont également convenu d'échanger une fois par année leurs plans de production de SLCM pendant cinq ans, même si elles ne sont pas tombées d'accord sur la portée des missiles à inclure dans la déclaration. La perspective d'une entente prochaine sur les SLCM a donc confirmé la concession des Soviétiques au Wyoming. Que la déclaration « politiquement exécutoire » ait ou non fait état d'un plafond imposé pour le nombre de SLCM, il était évident que ces armes allaient constituer une autre catégorie d'armes nucléaires non concernée par le plafond des 6 000 ogives.

On a également enregistré de considérables progrès au chapitre des missiles balistiques. Il a été décidé que les missiles stockés, mis à l'essai en version mobile, seraient assujettis aux limites, mais que les autres missiles non déployés ne le seraient pas. Quant aux données chiffrées, même si la discussion des détails a été renvoyée aux instances de Genève, les deux parties ont convenu d'un régime de « non-refus » strictement réservé aux essais de missiles balistiques et non, comme les Soviétiques l'avaient déjà demandé, aux essais de missiles de croisière également.

Dans la mesure où il restait encore une rencontre ministérielle avant le sommet de juin à Washington, les deux parties ont donc conclu leur réunion de février à Moscou avec la perspective d'un traité START. Il restait d'importantes questions à régler, dont les limites imposées au déploiement de missiles mobiles et la proposition américaine d'interdiction des essais en vol de missiles lourds. Même si peu de gens croyaient que le traité serait prêt pour le sommet de 1990, les deux parties semblaient déterminées à trouver un terrain d'entente pour bon nombre de questions afin de pouvoir signer un texte vers la fin de 1990.

LES NÉGOCIATIONS START ET L'IDS

Les efforts déployés en 1989 pour parvenir à un traité START se sont accompagnés à Genève d'une négociation parallèle sur les systèmes de défenses antimissiles balistiques. Comme pour les négociations START, toutefois, les décisions des États-Unis quant à la faisabilité et au bien-fondé des technologies de la Guerre des étoiles promettaient d'avoir autant d'influence sur l'issue des pourparlers que les négociations de Genève en avaient eu.

En janvier 1989, le président Reagan a demandé dans son dernier budget l'autorisation de consacrer 5,9 milliards de dollars à l'IDS pour pouvoir prendre une décision anticipée sur la mise en place d'un système de défense antimissiles balistiques de première génération. Telle est exactement la description faite par le général Abrahamson, chef du Bureau de l'IDS jusqu'à sa retraite en février 1989, dans son rapport final sur le programme de l'IDS. M. Abrahamson envisageait dans son rapport une défense à deux couches lors de la première phase de déploiement. Mais alors qu'on s'était concentré jusque-là sur l'éventualité d'un système laser à rayons X spatial à pompage nucléaire, Abrahamson a fait valoir que le système spatial serait fondé sur le concept des *galets futés* — de petites fusées équipées de systèmes de guidage intégrés (on en placerait quelque dix mille en orbite pour intercepter en vol les missiles balistiques).

Pour Abrahamson et d'autres tenants du concept des *galets futés*, le système présentait le grand avantage d'être soi-disant moins coûteux que d'autres systèmes. Aux *galets futés*, on ajouterait un système intercepteur basé au sol pour la défense en phase à mi-parcours et pour la défense en phase terminale contre les missiles et les indispensables systèmes de gestion de la bataille. Abrahamson estimait que cette défense antimissiles coûterait aux alentours de 50 milliards de dollars US — soit autant, par exemple, que le programme des bombardiers *B-2*. Il a également laissé entendre qu'il faudrait deux ans pour confirmer la faisabilité du concept des *galets futés*, et cinq autres années pour déployer le système.

Mais ni le Congrès, ni le nouveau gouvernement Bush ne partageaient cet optimisme. En avril, dans la version révisée du budget de la défense soumis au Congrès, les autorités américaines demandaient 4,6 milliards de dollars US pour l'IDS, cette somme ayant par la suite été ramenée à 3,1 milliards par le Congrès. Le président lui-même a déclaré en public continuer de souscrire entièrement au principe de la défense antimissiles balistiques, mais M. Cheney, secrétaire à la Défense, comme le général des forces de l'air Monahan, le nouveau directeur de l'IDS, ont tiré plusieurs sonnettes d'alarme. Les *galets futés* étaient promis, disait-on, à un « brillant avenir », mais pour les prochaines années, on allait se contenter surtout de vérifier le bien-fondé du concept. Le programme d'essai des *galets futés* supposait, par ailleurs, qu'il n'y aurait pas de conflit avec les termes du Traité ABM jusqu'en 1994. Le gouvernement Bush pouvait donc continuer d'appuyer l'IDS, mais en axant davantage les efforts sur la recherche. Même si elle n'avait pas renoncé à dire que le Traité ABM ne devrait pas entraver le déploiement d'une défense antimissiles balistiques éprouvée, la nouvelle direction américaine semblait résolue à continuer de respecter le texte en question pendant plusieurs années au moins, même dans son sens « étroit ».

Peut-être influencés par l'évolution de la situation interne aux États-Unis, les Soviétiques ont cessé d'insister aussi lourdement sur le lien entre les réductions START et le respect du Traité ABM dans le cadre des négociations de 1989 sur les armes spatiales. Au terme de la onzième série de négociations, en août 1989, le négociateur en chef pour l'URSS, M. Yuri Nazarkin, a réitéré la position de son gouvernement, à savoir qu'il « ne pouvait y avoir une réduction de 50 p. 100 des armes stratégiques offensives que si l'on ne plaçait aucune arme dans l'espace extra-atmosphérique et si le Traité ABM était respecté ». Mais à l'occasion du sommet dans le Wyoming, Chevardnadze a semblé indiquer un virage important dans la politique soviétique en dissociant les deux questions. Alors que les négociateurs avaient jusqu'à présent cherché à rédiger un nouveau traité ou accord en vertu duquel les deux parties

resteraient liées au Traité ABM pendant une période donnée, Chevardnadze avait laissé entendre à Jackson Hole que les deux parties devraient continuer de respecter l'interprétation « traditionnelle » du Traité et convenir qu'une abrogation du Traité ABM par l'une des parties constituerait, pour l'autre, une raison suffisante de se retirer de l'accord START.

Un mois plus tard, dans un discours devant le Soviet suprême, Chevardnadze s'est arrêté sur l'accusation selon laquelle l'URSS avait elle-même dérogé au Traité ABM. En indiquant au sujet de ce traité qu'il était pour l'Union soviétique à la base de la stabilité stratégique, le ministre des Affaires étrangères a fait allusion à la station-radar de Krasnoïarsk qui, a-t-il dit, était manifestement une violation flagrante du Traité ABM. Soulignant que le radar avait été placé au mauvais endroit, Chevardnadze a expliqué qu'il avait fallu quatre ans pour faire la lumière sur cette affaire.

L'hypothèse d'un retrait du traité START formulée par les Soviétiques ne posait que peu de difficultés aux États-Unis, sinon aucune, puisque cette possibilité était déjà prévue, comme dans tout traité, par une clause permettant le retrait au bout de six mois au cas où des « intérêts nationaux suprêmes » seraient menacés. Mais les États-Unis refusaient, par contre, d'admettre officiellement la référence à « l'interprétation traditionnelle », étant donné que le gouvernement Bush avait déjà répété qu'il était en faveur de l'interprétation élargie, en vertu de laquelle il ne serait pas possible de mener des essais complets de systèmes spatiaux tels que les *galets futés*. Mais vu qu'aucun essai de ce genre n'était prévu à court terme, il semblait, au printemps 1990, que les deux parties allaient continuer de négocier sur la question des défenses spatiales après avoir conclu un accord sur les forces stratégiques offensives.

CONCLUSION

Au moment où, au terme de la treizième série de négociations, on se rapprochait laborieusement d'une ébauche de traité START, on a commencé à voir se dégager l'ampleur et la structure des forces stratégiques nucléaires offensives à l'aube du vingt-et-unième siècle. Premièrement, tandis que le futur accord START promet de déboucher sur d'importantes réductions du nombre d'ogives stratégiques, il apparaît que les deux parties vont probablement pouvoir déployer beaucoup plus d'ogives que les 6 000 prévues dans l'accord. Le mode de comptabilisation des ALCM, l'exclusion des SLCM et les chiffres généreux accordés pour les bombes à chute libre signifient, par exemple, que le nombre total d'ogives détenues par les États-Unis tournera probablement davantage autour de 9 000 que de 6 000. L'accord présente, par ailleurs, l'avantage, pour les deux parties, de légitimer la modernisation; même une fois que l'accord START aura pris effet, elles seront en mesure de se doter d'une défense nucléaire entièrement neuve, plus meurtrière encore.

Ce dénouement a montré, par conséquent, que les parties en présence ne se préoccupent pas tant de réduire les arsenaux nucléaires en tant que tels que d'instaurer entre elles une relation stable et prévisible quant à leurs politiques nucléaires respectives. Pour reprendre l'argument invoqué par Richard Burt quand il a présenté la position américaine à la Conférence du désarmement, l'objectif de ces négociations consiste à accroître la stabilité en rendant les forces moins vulnérables, à améliorer la « transparence » et à dissiper le nombre des incertitudes pesant sur l'évolution des forces stratégiques nationales des parties en présence.

Cette démarche, quant à elle, a soulevé d'importantes questions sur l'avenir des négociations en matière d'armes stratégiques. Vers la fin de 1989, les États-Unis ont invité l'Union soviétique à exposer les problèmes que l'on pourrait aborder dans le contexte d'une négociation START II. Les termes de l'invitation n'étaient pas suffisamment clairs pour que l'on puisse savoir si le gouvernement Bush visait, avec cette deuxième série de négociations, de nouvelles réductions dans les arsenaux stratégiques ou plutôt une amélioration des conditions de stabilité, de transparence et de prévisibilité.

Pour le Canada, la formule START continue de soulever des questions relativement à l'incidence des futurs déploiements de forces offensives. Le déploiement des SLCM nucléaires renforce l'importance stratégique des voies d'accès maritimes de notre pays. Étant donné que les ALCM jouent un rôle relativement plus grand qu'auparavant et que les modèles successifs d'ALCM porteront sans doute de plus en plus loin, on peut penser que les voies d'accès à l'espace aérien du Canada vont, elles aussi, devenir plus capitales et plus difficiles à surveiller. Les États qui ne sont pas concernés par la structure des forces résultant de la mise en oeuvre de l'accord START peuvent donc interpréter au sens large l'invitation lancée par les États-Unis d'ouvrir un débat sur START II. En coopération peut-être avec d'autres États, le Canada pourrait saisir l'occasion dès maintenant et définir ses intérêts nationaux dans le contexte de l'évolution des forces stratégiques offensives.

M. David Cox habite Kingston (Ontario); il a souvent l'occasion d'écrire des articles sur des questions de défense et de limitation des armements. Il enseigne la politique internationale à l'Université Queen's. Il a été Directeur de la recherche à l'ICPSI de 1985 à 1987.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN: 0-662-96114-8